Enap a Distância

Políticas Públicas e Governo Local

Módulo 1

O Município na Federação Brasileira

SUMÁRIO

Módulo 1 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1. Introdução

Seja bem-vindo ao curso: **Políticas Públicas e Governo Local!**

Este curso está estruturado para fornecer às equipes gestoras, representantes municipais e suas equipes de assessoria, informações que orientem o cotidiano de sua atuação, considerando os limites e as possibilidades do Executivo e do Legislativo Municipal em sua interface com as políticas públicas. Será apresentada uma breve introdução sobre o significado do Município na Federação brasileira, a composição de seu Governo, suas atribuições e competências, bem como sua forma de atuação. Serão comentadas as funções da Câmara Municipal, enfatizando os meios disponíveis para atender às demandas da coletividade por meio das políticas públicas.

O desenvolvimento econômico e social também receberá destaque, mostrando que o Governo Municipal pode promovê-lo, trazendo resultados positivos para a população e para a economia local. Por fim, serão abordadas as formas de participação popular na administração, com o objetivo de lembrar que são muitas e apresentar como elas podem ocorrer.

Para os demais agentes públicos atuantes na União e nos Estados, o curso é importante para ajudar na compreensão quanto ao funcionamento do Município, e assim instrumentalizá-los para o exercício de suas atribuições junto a essas localidades.

A relação entre o poder local e as políticas públicas será abordada, sobretudo quanto a forma como esta deve ser entendida para melhorar o diálogo entre os diferentes interesses expressos na sociedade.

Neste Módulo são apresentados elementos que ajudarão a entender a formação e o papel dos Municípios brasileiros na Federação, suas competências relacionadas ao Pacto Federativo, e a organização do poder público municipal.

Além disso, abordaremos as razões para que os cidadãos depositem suas expectativas na consolidação do município como um espaço favorável às relações e ao desenvolvimento da plena cidadania.

Os Poderes Executivo e Legislativo são explorados em sua estrutura e funcionamento, com ênfase no segundo uma vez que a discussão sobre planejamento e políticas públicas receberá mais atenção nos módulos seguintes.

O Município é um dos entes autônomos que compõe a Federação brasileira, junto com os Estados e a União. Pela quantidade de entes federativos no Brasil, é evidente que verificaremos uma interação intensa entre eles, ademais, uma vez que a União e os Estados compartilham recursos e competências com os Municípios, faz-se necessário abordar esse tema apontando o que mais encontraremos na prática da gestão Municipal.

As transferências de recursos e acordos de cooperação geram muitas interações, não só entre as esferas de Governo, mas também entre os Municípios. Elas são especialmente intensas e frequentes quando as municipalidades compartilham problemas e, portanto, se unem para a implementação de políticas. Também ocorre quando as sedes municipais são muito próximas e os cidadãos costumeiramente circulam entre os Municípios, gerando não só a oportunidade, mas o interesse e a necessidade de criar vínculos e pactuar ações conjuntas entre os responsáveis pela gestão Municipal.

As situações mencionadas anteriormente são importantes e devem ser exploradas aqui: a primeira entre os diferentes níveis de governo, a saber, entre Estados e União, e a segunda relativa a relação entre os Municípios.

2. Organização da Administração Pública no Brasil

O Brasil é caracterizado por possuir extensão territorial continental e população maior do que 200 milhões de habitantes. Encontramos poucos paralelos às características de nosso país pelo mundo. Há outros países igualmente grandes e até maiores, e outros com população muito superior à nossa, mas poucos combinam as duas condições.

O regime político brasileiro se organiza por meio de uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, como apontam os artigos 1º e 2º da Constituição de 1988. Ademais das já mencionadas qualidades, a organização político-administrativa compreende três esferas de governo: mais de 5,6 mil Municípios, 27 unidades da Federação (26 estados e o Distrito Federal) e a União.

É importante notar que a organização político-administrativa do Brasil não é uma simples cópia da organização de outros países. Imagine se um país com nossa população e nosso território poderia se organizar da mesma forma que países menores ou menos populosos? Nossa peculiaridade aponta para a necessidade de estabelecer diferentes esferas de governo, como camadas, de forma que as políticas públicas sejam implementadas pelos agentes públicos mais adequados para que aquelas ações cheguem a cada cidadão. Para ilustrar essas diferenças, basta comparar três países conhecidos:

População e território são elementos importantes para orientar a organização da Administração Pública. No Brasil, os cidadãos dos Municípios que não são capitais, por estarem mais distantes, geralmente, recebem menos serviços do poder público. Na escala municipal, o mesmo ocorre com distritos ou bairros distantes do centro, que acabam sendo menos contemplados por serviços públicos.

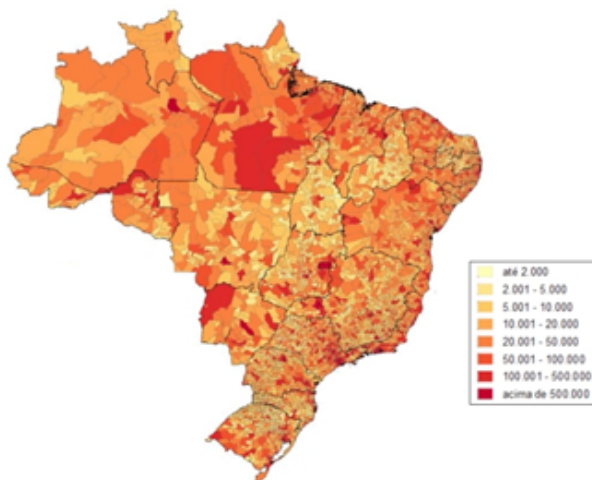
Graciliano Ramos (o escritor) que foi Prefeito de Palmeira dos Índios, em Alagoas em 1930, escreveu, em seu 2º relatório ao Governador Alvaro Paes, o seguinte testemunho:

> *"PRODUCÇÃO*
> *Dos administradores que me precederam uns dedicaram-se a obras urbanas: outros, inimigos de innovações, não se dedicaram a nada. Nenhum, creio eu, chegou a trabalhar nos suburbios." (MACEIÓ, 1930, p.4)*

Neste Módulo são apresentados elementos que ajudarão a entender a formação e o papel dos Municípios brasileiros na Federação, suas competências relacionadas ao Pacto Federativo, e a organização do poder público municipal. Os Poderes Executivo e Legislativo são explorados em sua estrutura e seu funcionamento, com ênfase no segundo, uma vez que a discussão sobre planejamento e políticas públicas receberá mais atenção nos Módulos seguintes.

2. 1 Os Municípios

Os Municípios são os locais mais próximos da nossa vida cotidiana, onde vivem os cidadãos e surgem as críticas e insatisfações que mais rapidamente alcançam os gestores. Neles exercemos nossos direitos com mais intensidade, esperamos resultados com mais ansiedade e, quando frustrados, reclamamos aos servidores. Contudo, é também onde nos sentimos mais recompensados quando as ações do poder público atendem aos nossos pleitos.

Alguns autores afirmam que a democracia nasce no âmbito local e, se falamos do Brasil, o Município é sua materialização. Contudo, tanto o território quanto a população estão distribuídos de modo muito heterogêneo, tornando quase impossível a tipificação ou identificação de um modelo de Município a ser seguido.

Brasil: Municípios por faixas de tamanho de população - Estimativas 2014. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Então, se pretendemos adotar soluções testadas e aplicáveis ao conjunto não devemos falar em “modelo”, mas “modelos”, no plural, aceitando a ideia de que não encontraremos um único paradigma ou um padrão ideal, e sim uma multiplicidade de situações particulares, típicas de cada Município, que requerem um tratamento específico.

A diversidade de Municípios no Brasil impõe uma série de desafios à Federação e ao processo de descentralização que se intensificou nas duas últimas décadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. São Municípios de diferentes dimensões territoriais e populacionais, com características socioeconômicas distintas e múltiplos processos históricos de criação.

Por exemplo, hoje, segundo as estimativas populacionais para 2017, o IBGE identifica que a maioria dos Municípios (68%) conta com população de até 20 mil habitantes, mas 3,6 % do total de Municípios concentra mais da metade da população do país (IBGE, 2017).

2.2 A Importância do Governo Municipal

O Governo Municipal tem lugar de destaque no âmbito do poder público no Brasil, por conta da complexidade do processo de descentralização em curso e do papel estratégico que ocupa em relação ao desenvolvimento local. É a partir da vida nas cidades que as dinâmicas e as relações sociais e econômicas se desenvolvem, entrelaçando-se com outras dimensões, como a geográfica e política.

Em outras palavras, para que a União e os estados alcancem patamares de desenvolvimento considerados satisfatórios, o Município deve acompanhar cada passo desse processo.

Essas e outras dimensões do cenário político e administrativo ampliam a responsabilidade de prefeitos(as), vereadores(as) e gestores(as) na promoção do desenvolvimento econômico e social, na perspectiva do fortalecimento da democracia e na garantia dos direitos da população.

2.3 O Curso de Políticas Públicas e Governo Local

Este curso está estruturado para fornecer às equipes gestoras, representantes municipais e suas equipes de assessoria informações que orientem o cotidiano de sua atuação, considerando os limites e as possibilidades do Executivo e do Legislativo municipal em sua interface com as políticas públicas. Será apresentada uma breve introdução sobre o significado do Município na Federação brasileira, a composição de seu governo, suas atribuições e competências, bem como sua forma de atuação. Serão comentadas as funções da Câmara Municipal, enfatizando os meios disponíveis para atender às demandas da coletividade por meio das políticas públicas.

O desenvolvimento econômico e social também receberá destaque, mostrando que o governo municipal pode promovê-lo, trazendo resultados positivos para a população e para a economia local. Por fim, serão abordadas as diversas formas de participação popular na administração, com o objetivo de apresentar como estas podem ocorrer.

Para os demais agentes públicos atuantes na União e nos estados, este curso é importante para ajudar na compreensão quanto ao funcionamento do Município, e assim instrumentalizá-los para o exercício de suas atribuições junto a essas localidades.

A relação entre o poder local e as políticas públicas será abordada, sobretudo quanto à forma como essa relação deve ser entendida para melhoria do diálogo entre os diferentes interesses expressos na sociedade.

Ao longo do Módulo 1, será apresentado como o Município se tornou o espaço em que são depositadas as expectativas dos cidadãos, promovendo um ambiente favorável às relações e ao desenvolvimento da cidadania.

3. O Município como Ente Federativo

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município passou a integrar (conforme dispõe o art. 1º) a Federação brasileira e a compor a organização políticoadministrativa (art. 18), com autonomia nos termos da própria Constituição. O Código Civil, por sua vez, define esse ente federativo como "pessoa jurídica de direito público interno" (art. 41, inciso III), que responde às normas constitucionais e de direito administrativo.

Como integrante da Federação, o Município deve respeitar os princípios enumerados pelo art. 37 da CF/1988. Dentre esses princípios, destaca-se o da legalidade, que estipula a necessidade de a Administração Pública estar autorizada por lei para agir em qualquer circunstância.

Exemplo

Para que o Município possa gerar receita por meio da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, é necessário que exista uma lei que o autorize.

Trata-se, portanto, da legalidade e da autonomia legislativa, que conferem ao Município – como ente Federado – legislar por meio da Câmara sobre assuntos de interesse local, instituindo normas que serão de cumprimento compulsório pelos cidadãos e por aqueles que autorizam a ação municipal. É importante que a população, e aqueles que integram a Administração Municipal, conheçam as regras do jogo, isto é, o que podem fazer, como podem fazer e o que não podem fazer, visando à promoção dos direitos dos cidadãos.

3.1 Autonomia Municipal

No âmbito da Federação brasileira, os Municípios são entes autônomos e independentes, uma especificidade do Brasil quando comparado a outras federações existentes.

A autonomia não é irrestrita, pois está sujeita aos limites determinados pela própria Constituição Federal – CF/1988. Logo, é conveniente que o agente público conheça as dimensões em que a autonomia é exercida.

Podemos identificar diferentes formas de Autonomia dos Municípios:

- Administrativa - Consiste na capacidade para organizar os seus serviços.
- Financeira - Diz respeito à arrecadação de suas rendas e ao seu uso, sempre respeitada a orientação legal.
- Política - Garante a eleição dos seus agentes políticos – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.
- Organizativa - Reflete-se na elaboração da Lei Orgânica Municipal – LOM –, sem interferência dos demais membros da Federação.

O conceito de Estado

É importante lembrar que há uma evidente distinção entre os conceitos de Estado e Governo. Ressalta-se que o Município é um ente da Federação, ou seja, é um agente do Estado. Contudo, nesse contexto, a palavra "Estado" não se refere especificamente a nenhuma das 27 unidades da Federação. Isso significa que a municipalidade atua como entidade munida de competências próprias e que deve também, promover o bem-comum. Assim sendo, União, Estados e Municípios são instituições estatais, permanentes.

Quando falamos de governo, estamos aludindo ao conjunto de agentes que exerce o poder do Estado, em cada esfera, por um determinado período de tempo. Desta forma, é evidente que governos são transitórios, em oposição ao Estado.

O Estado tem uma missão e deve cumprir uma finalidade obedecendo a princípios que não podem ser mudados pelos governos, os quais têm autonomia para decidir como alcançar esses fins utilizando a estrutura estatal disponível e fazendo sua gestão.

3.2 Princípios Constitucionais

De acordo com o art. 37 da CF/1988, alguns princípios são de cumprimento obrigatório por todas as esferas de governo e por todos os agentes políticos.

CF/1988, art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Alguns dos princípios constitucionais que viabilizam a concretização de um Estado democrático são:

Legalidade	A Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados. Para tanto, ela depende de lei. Em outras palavras, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".
Impessoalidade	Ordena o tratamento impessoal do cidadão e do agente público. Em outras palavras, a atuação da Administração deve pautar-se pela ausência de proteção ou tratamento privilegiado a alguém, tanto em relação aos administradores quanto aos administrados.
Moralidade	Mencionado também no art. 5º da CF/1988, está vinculado ao respeito às regras básicas aceitas pela sociedade no que se refere à ação da autoridade pública.
Publicidade	Significa divulgação dos atos praticados pela Administração, exceto quando houver necessidade de proteger a privacidade e o sigilo fiscal do cidadão.
Eficiência	Está relacionado aos bons resultados no exercício de suas atribuições, no sentido de reconhecer e valorizar a relação entre recursos disponíveis, estabelecimento de metas e resultados a alcançar e aplicação dos recursos.

Esses princípios constituem um instrumento necessário e indissociável para que a Administração Pública atue em consonância com os direitos individuais e coletivos, visando sempre o interesse público. O desrespeito a estes princípios representa prejuízo para o Estado democrático de direito, que orienta toda e qualquer manifestação proveniente do Governo Municipal.

Assim, a qualquer tempo, aqueles que integram a Administração devem orientar-se por estas concepções para evitar danos ao interesse público, nas seguintes situações:

- elaboração de leis;
- prática de atos; contratações; e
- aquisições de bens.

A autonomia municipal, por conseguinte, não pode se sobrepor a estes princípios, e as/os dirigentes devem se pautar pelo respeito a ele.

4. Os Poderes Executivo e Legislativo

O debate sobre as competências e a distribuição dos recursos para o Município como ente federativo está registrada em nossa carta Magna e lei maior – a Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista legal e na qualidade de membro da Federação, o Município possui competências próprias. Na esfera Municipal, o poder estatal está distribuído entre Executivo e Legislativo, exercidos pela Prefeitura e Câmara Municipal que, sendo responsáveis legais e autônomos pela gestão local, também possuem responsabilidades específicas.

Essas competências, por sua vez, tiveram que ser e continuam sendo discutidas. Há aquelas que são exclusivas, mas há também competências compartilhadas entre as esferas de governo.

4.1 Competências Compartilhadas ou Comuns

As competências consideradas compartilhadas ou comuns são aquelas cujos serviços são prestados tanto pela União como pelos Estados e Municípios. Nestes casos, é de fundamental importância a atenção para aquelas que se organizam por meio de sistemas, ou seja, quando cada esfera tem atribuições definidas e que se complementam.

Exemplo

- saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990);
- meio ambiente (Lei nº 6.938/1981);
- assistência social (Lei nº 8.742/1993, Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004);
- habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005); e
- saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).

Extrapolando os sistemas constituídos para o atendimento das competências compartilhadas, vale uma visita à legislação para percebermos com mais segurança os campos nos quais os diferentes entes da Federação devem cooperar.

CF/1988, art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

4.2 Competências Exclusivas ou Privativas

Algumas competências são exclusivas ou privativas, ou seja, só podem ser exercidas pelo Governo Municipal. Elas estão apontadas no artigo 30 da CF/1988, como, por exemplo:

Exemplo

- ordenamento urbano;
- iluminação pública;
- pavimentação;
- transporte coletivo;
- licenciamento de atividades rurais de baixo impacto ambiental;
- alçamento; e
- regulamentação do serviço de táxis.

CF/1988, art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Também é possível o estabelecimento de cooperação intergovernamental para a prestação de alguns serviços. Saiba mais sobre esse assunto nos portais do governo federal:

- Portal de Convênios (http://www.convenios.gov.br).
- Portal da Transparência (http://www.portaltransparencia.gov.br).
- Portal Federativo (http://www.portalfederativo.gov.br).

4.3 Diplomas Legais

É imprescindível, para o exercício das competências municipais, a instituição de leis que são fundamentais para que o Município possa exercer sua autonomia e cumprir as atribuições que lhe são reservadas.

Além da Lei Orgânica Municipal (LOM), os diplomas legais relacionados a seguir não podem deixar de existir:

- Lei de estrutura administrativa da Prefeitura.
- Lei do plano de cargos e carreiras da Prefeitura.
- Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos, aqui incluídos as(os) secretárias(os) municipais.

- Código Tributário e sua legislação complementar.
- Estatuto da Cidade (Plano Diretor e legislação complementar).
- Leis Orçamentárias (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual – LOA).
- Lei do regime jurídico dos servidores.
- Lei do regime previdenciário dos servidores.
- Resoluções de organização administrativa e do quadro de pessoal da Câmara.
- Regulamentos diversos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços municipais.
- Cabe ressaltar que o Plano Diretor é uma referência que deve ser conhecida mais a fundo por quem quer conhecer melhor o município e pensar no planejamento e seu futuro, cabendo mais que uma consulta, mas uma leitura cuidadosa e atenta.

Esta legislação deve ser conhecida pelos integrantes do Poder Executivo e pelos(as) Vereadores(as), para que possam acompanhar com mais rigor a sua aplicação. A sua divulgação também é recomendável, de modo que a coletividade saiba o que pode e o que não pode fazer, como também o que pode e deve ser esperado da Administração. Para cada uma dessas leis, é possível identificar oportunidades para a implementação de ações e medidas que promovam os direitos dos cidadãos.

5. Poder Executivo Municipal

O Prefeito exerce na esfera Municipal, o Poder Executivo em conjunto com o vice-prefeito. É responsável por administrar, com a Câmara Municipal dos vereadores, os interesses da cidade. A eleição para um mandato de quatro anos, simultânea com a dos vereadores, acontece no 1º domingo de outubro, antes do final do mandato do Prefeito em exercício, e sua posse acontecerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

Para desempenhar sua função na direção do município, o prefeito escolhe, livremente, secretários para responderem pelos vários setores administrativos da cidade.

Os secretários municipais, que geralmente estão vinculados aos partidos que compõem a base de apoio político do prefeito, exercem boa parte das ações nas áreas da educação, da saúde, do transporte, da cultura e outras requeridas pela prefeitura, e que devem estar sob a coordenação do próprio prefeito.

5.1 Composição

A Prefeitura representa, na esfera Municipal, o Poder Executivo que tem na figura do(a) Prefeito(a) seu representante máximo e responsável pela gestão do Município, tanto do ponto de vista político quanto legal.

No entanto, a delegação de autoridade por parte do(a) Prefeito(a), em função da agenda Municipal, é a expressão da busca, por parte da Prefeitura, pelo atendimento às demandas dos cidadãos, à complexidade dos problemas, ao tamanho da população e do território do Município, às relações com os Municípios vizinhos etc. Tais fatores apontariam para maior ou menor necessidade de estruturação da Administração Pública em múltiplas unidades de gestão - cada qual com as suas competências.

Descentralização do Poder

A descentralização do poder, compartilhando-o com outros gestores providos de autoridade para resolver os problemas ou atender às demandas da população, dependerá da montagem de uma estrutura distribuída entre órgãos que chamaremos aqui de Secretarias Municipais. As Secretarias representam como o poder público se organiza, mas a sua simples criação pode ser um indicador do que é importante para o(a) Prefeito(a) e seus aliados. É comum encontrar Prefeituras com um número limitado de Secretarias, isso em Municípios pouco populosos e com baixa atividade econômica.

Quais são as 4 (quatro) condições para que haja a descentralização e consequente delegação de poder do(a) prefeito(a)?

- Vontade política de abrir mão do poder para outros, delegando autoridade.
- Existência de pessoa qualificada para receber a referida delegação.
- Estrutura administrativa preparada, com lei própria apontando a delegação realizada.
- Existência de instrumentos de controle, para que o(a) prefeito(a) acompanhe e avalie as ações da Administração Municipal sob sua responsabilidade.

Quanto mais Secretários(as) Municipais, mais descentralizada é a Administração Pública, e por conseguinte mais compartilhado estará o poder do Prefeito. O contrário também é verdadeiro, ou seja, Municípios com poucas Secretarias podem possuir (ou ser resultado) de um histórico de administrações centralizadoras.

Há aspectos positivos e negativos relacionados com um maior ou menor grau de centralização ou descentralização da gestão pública municipal. A excessiva descentralização pode levar ao trabalho descoordenado das Secretarias, gerando desperdício de recursos, dificuldades na comunicabilidade e ausência de cooperação. Por outro lado, a centralização acentuada pode resultar em morosidade na tomada de decisões, dificuldade na construção de parcerias com os partidos políticos para formação de base legislativa e, consequentemente, na aprovação de legislação de interesse.

Manual do Prefeito (IBAM, p. 51):

> Os serviços e as atividades administrativas municipais devem estar organizados de tal forma que o Prefeito delegue ao máximo suas atribuições administrativas de rotina, a fim de melhor dedicar-se ao seu papel de líder político e àquelas atividades que, por constituírem a essência de suas funções executivas, não devem deixar de ser exercidas em toda sua plenitude, nem podem ser sempre delegadas.

5.2 Funções do Poder Executivo Municipal

O Poder Executivo Municipal tem a atribuição de administrar o Município e é chefiado pelo(a) Prefeito(a) Municipal, que indica seus principais auxiliares – os(as) Secretários(as).

O(a) Prefeito(a), ao exercer a chefia do Poder Executivo, recebe as seguintes funções:

Políticas	São as que o(a) Prefeito(a) exerce como porta-voz dos interesses municipais junto à Câmara, às demais esferas de governo e a outros setores.
Administrativas	Constituem a prática da ação diária da gestão internamente, ou seja, dirigir o funcionamento cotidiano da Prefeitura e das entidades vinculadas.
Executivas	Representam a principal responsabilidade do(a) Prefeito(a). São características das chefias de mais alto escalão em quaisquer organizações hierárquicas, apresentando importância estratégica para planejar, dirigir, coordenar, controlar e articular com agentes públicos e privados.

A articulação entre estas funções é cada vez mais importante em vista das responsabilidades assumidas pelo Governo Municipal e está relacionada à liderança política e institucional que é inerente ao(à) Prefeito(a).

Responsabilidades relacionadas a liderança política que devem ser assumidas pelo(a) prefeito(a):

- Reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável.
- Implementar políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais, econômicas e de gênero e de raça.
- Promover iniciativas diversificadas junto com outros setores sociais, comunitários e privados, além de outros entes públicos.
- Negociar conflitos internos e externos.

5.3 A atuação do(a) Prefeito(a)

Em vista da distribuição de atribuições já apresentada, cabe ao Poder Executivo fazer publicar as leis e os demais atos legais, como decretos, portarias, balancetes, contratos, editais e tudo mais o que a Prefeitura expede ou participa, em obediência ao já mencionado princípio constitucional da publicidade.

A execução dos atos legais também está na competência do(a) Prefeito(a), como Chefe do Poder Executivo. Inclusive, ocorre com frequência que determinada lei aprovada pela Câmara, e já sancionada, mereça regulamentação para seu melhor uso, cabendo ao(à) Prefeito(a) essa função, feita normalmente por meio de Decreto.

A inobservância das leis e dos regulamentos do Município, notadamente quanto ao exercício do poder de polícia, pode ser objeto de punição estabelecida pelo(a) Prefeito(a), mediante aplicação de penalidades como multas, interdição de direitos, embargo de obras, fechamento de estabelecimentos etc.

O patrimônio público é também de responsabilidade do(a) Prefeito(a), que deve administrá-lo e zelar por sua preservação e proteção. Ele consiste na soma dos bens corpóreos – móveis, imóveis e semoventes – e incorpóreos – bens difusos como o meio ambiente, bens de valor histórico, artístico e cultural, entre outros. A alienação de bens públicos, especialmente os imóveis, como regra geral, só pode ser efetivada com autorização legislativa, estando o(a) Prefeito(a) sujeito(a) ao crime de responsabilidade e à ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão.

O(A) Prefeito(a) pode, por meio de decreto, promover a desapropriação de bens privados, cujo fundamento pode ser a utilidade pública, a necessidade pública ou o interesse social. A desapropriação não exige lei, salvo para indicar os recursos que serão utilizados na indenização do ex-proprietário do bem.

Finalmente, vale a leitura do trecho do relatório de Graciliano Ramos sobre a situação que encontrou a Prefeitura quando assumiu o cargo de Prefeito. O texto aponta para um problema recorrente e grave das administrações públicas, que é a falta de institucionalidade, onde todo mundo utiliza seu espaço de trabalho como ferramenta de poder, acreditando ser a encarnação do poder do Estado enquanto instituição, ao invés de ser agente para a implementação dos princípios do Estado.

Quais as 4 (quatro) condições para que haja a descentralização e consequente delegação de poder do Prefeito?

SOBRE A PREFEITURA

O principal, o que sem demora iniciei, o de que dependiam todos os outros, segundo creio, foi estabelecer alguma ordem na administração. Havia em Palmeira innumeros prefeitos: os cobradores de impostos, o commandante do destacamento, os soldados, outros que desejassem administrar. Cada pedaço do Municipio tinha a sua administração particular, com prefeitos coroneis e prefeitos inspectores de quarteirões. Os fiscaes, esses, resolviam questões de policia e advogavam. Para que semelhante anomalia desapparecesse luctei com tenacidade e encontrei obstaculos dentro da Prefeitura e fóra della – dentro, uma resistencia molle, suave, de algodão em rama; fora, uma campanha sorna, obliqua, carregada de bilis. Pensavam uns que tudo ia bem nas mãos de Nosso Senhor, que administra melhor do que todos nós; outros me davam tres mezes para levar um tiro. Dos funccionarios que encontrei em Janeiro do anno passado restam poucos: sahiram os que faziam politica e os que não faziam coisa nenhuma. Os actuaes não se mettem onde não são necessarios, cumprem as suas obrigações e, sobretudo, não se enganam em contas. Dêvo muito a elles. Não sei se a administração do Municipio é boa ou ruim. Talvez pudesse ser peor. (...) Palmeira dos Indios, 10 de Janeiro de 1929. GRACILIANO RAMOS. (MACEIÓ, 1929, p.1)

6. Poder Legislativo Municipal

A Câmara Municipal é a representação local do Poder Legislativo, e diferentemente do Poder Executivo, tem seu funcionamento dividido em 2 sessões legislativas no ano, como reza a respectiva LOM. Em vários Municípios, as sessões vão de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

Suas atribuições primordiais são legislar e fiscalizar, e estas duas funções adquirem significado especial no contexto da descentralização e do fortalecimento democrático das cidades. Nestas atribuições, reside o grande potencial de intervenção do legislativo para promoção das políticas públicas que levem ao desenvolvimento local sustentável enquanto geram mais empregos e oportunidades para os cidadãos.

A Câmara Municipal destaca-se como o espaço privilegiado para o debate, a negociação e a mediação de interesses dos diversos segmentos sociais. Na prática isto acontece de dois modos:

- pela proposição de projetos de leis que visem à garantia dos direitos para a população ou incidam diretamente sobre as desigualdades; e
- pelo acompanhamento das políticas públicas por meio dos diversos instrumentos à disposição dos(as) Vereadores(as).

É essencial, para maior eficácia dos debates, negociações e mediações entre interesses conflituosos dos diferentes grupos sociais, que a sociedade civil organizada tenha um conhecimento mais aprofundado dos limites e das possibilidades de cada uma das atribuições do Poder Legislativo.

Verificamos que é a partir das ações tomadas pelos legisladores que a Câmara Municipal cumpre seu papel de instituição responsável pela organização jurídica do Município. Em outras palavras, a elaboração de toda e qualquer legislação Municipal, seja ela de iniciativa do Executivo, do Legislativo ou dos cidadãos, passa necessariamente pelo plenário da Câmara para se tornar lei e cumprir seu papel de elemento ordenador e mediador de conflitos na sociedade.

6.1 Composição do Poder Legislativo Municipal

O Poder Legislativo é constituído por um número de Vereadores(as), seguindo a orientação da Constituição Federal, que estabelece máximo de representantes, mas só na respectiva LOM que encontraremos o número exato em cada Município.

Nas alíneas “a” até “x” da Emenda Constitucional nº 58/2009, artigo 9º. inciso IV, foram definidas a quantidade máxima de Vereadores(as) para os Municípios, segundo sua faixa de população.

CF/1988, art. 29, IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela EC nº 58/2009)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;

e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;

g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;

h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;

i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;

j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;

k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;

l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;

m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;

n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;

o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;

p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;

q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;

r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;

t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

Uma vez que se trata de número máximo, os Municípios poderão ter menos Vereadores(as) do que esse limite. Acontece, no entanto, que é comum pelo Brasil que os Municípios fixem através de decreto legislativo uma quantidade igual ao máximo permitido.

Após muitos anos de conflito entre Executivo e Legislativo, a manutenção da estrutura do Poder Legislativo é hoje uma questão pacificada, ao menos do ponto de vista do acesso aos recursos públicos, como evidencia o artigo 29-A da CF/1988. No mesmo artigo são apresentados ainda os limites de repasse de recursos financeiros do Executivo ao Legislativo, mais uma vez escalonados pelas faixas populacionais dos Municípios.

Note que o cálculo do repasse de recursos do Executivo para que o Legislativo cumpra suas funções é feito com base no exercício do ano anterior, o que pode trazer problemas em casos de mudanças bruscas na economia. Adicionalmente, vale ressaltar que o apaziguamento do repasse de recursos entre os poderes fortalece a independência dos mesmos naquele nível que é mais próximo e sensível aos cidadãos, o que representa um ganho para toda a sociedade.

6.2 Funções do Poder Legislativo Municipal

O Poder Legislativo, eleito a partir de um pleito proporcional, deve atuar em nome da coletividade, pois representa a totalidade da população em sua diversidade de matizes de opinião.

A eleição proporcional ocorre no Poder Legislativo, ao passo que no Poder Executivo, apenas uma proposta de governo é eleita majoritariamente.

No Legislativo, são escolhidas diversas propostas que serão representadas e defendidas pelos Vereadores/as em função do mandato legal que adquiriram. Os representantes eleitos levarão à Câmara e defenderão opiniões, valores ou visões de mundo do eleitorado que representa aquele conjunto de cidadãos. Esta característica permite que, por melhor ou pior que sejam as opiniões e os valores dos habitantes de uma cidade, eles serão espelhados por Vereadores(as), materializando o caráter plural da Câmara.

É comum, no entanto, que Vereadores(as) identifiquem sua representação apenas com determinados grupos, isto é, exclusivamente com aqueles eleitores que o escolheram nas urnas, e que possuem interesses específicos.

A representatividade exige que a defesa do interesse coletivo fale mais alto. Independentemente dessa representatividade, a sociedade está livre para fazer pressão, acompanhar e fiscalizar seja o Poder Executivo ou o Legislativo. Ações de apoio (***advocacy***) ou pressão (***lobbying***) em favor de direitos específicos, como o das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos etc, são bem-vindas e desejáveis, pois apontam para o exercício da cidadania ativa.

O Município é o espaço de disputas por modelos ou concepções diversas de sociedade em que todos têm o direito de tentar influenciar e de se fazer ouvir. Contudo, terão mais sucesso aqueles grupos que se organizarem de modo a influenciar gestores(as) públicos(as) responsáveis pela implementação do uso dos recursos públicos. Fazer *advocacy* é uma ação que os grupos organizados possuem para, todos os anos, e não apenas de quatro em quatro anos, participar da definição das políticas públicas em defesa de seus interesses.

Vereadores(as) trabalham em função do interesse coletivo, mas quem representa a coletividade? Se a sociedade civil organizada não se mobiliza ou realiza ações de *advocacy*, ela estará voluntariamente se excluindo do direito de pressionar e fazer sua voz ser ouvida.

A participação apenas em ano eleitoral contrasta com as oportunidades abertas todos os anos, quando os gestores públicos e atores sociais organizados tentam influenciar no processo orçamentário. A lógica por trás desta motivação reside no entendimento do processo orçamentário como um processo complexo e permeável às ingerências políticas. Tais ingerências possibilitam que, todos os anos, cada um de nós cidadãos seja ouvido quanto a alocação de recursos públicos.

6.3 A Organização da Câmara Municipal

A organização da Câmara é de competência da mesa, coordenada por seu Presidente, observadas as condições fixadas pelos arts. 29 e 29-A da CF/1988, bem como o disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno (RI). Há limitações quanto ao gasto com subsídios dos(as) Vereadores(as) e com a remuneração de seus servidores.

A Câmara está organizada em:

- Mesa Diretora.
- Plenário.
- Presidência.

“A Câmara Municipal é administrada pela Mesa Diretora, sendo composta por Vereadores(as) eleitos(as) por seus pares, executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração interna”.

As deliberações são decididas por meio do Plenário, que é constituído pela totalidade de Vereadores(as) e vota as leis e demais proposições levadas à tramitação – podendo estas seções serem abertas à população para que acompanhem as votações.

É representada pelo(a) seu(ua) Presidente, que dirige os trabalhos mantendo o relacionamento com outros órgãos, entidades e autoridades.

A Mesa Diretora é composta e organizada segundo preceitos contidos na respectiva Lei Orgânica Municipal – LOM, em geral em capítulo relacionado com o Poder Legislativo, versando sobre seu funcionamento. Vale lembrar que a composição da Mesa Diretora é assunto do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Apesar de o Plenário ser constituído pela totalidade dos(as) Vereadores(as), é comum que ele não esteja cheio na maior parte do tempo, uma vez que não há votações todos os dias, e, além disso, o Plenário ou o resultado de uma votação em geral retrata um grande trabalho de diálogo e negociações que acontece muitas vezes fora do espaço da Câmara, como, por exemplo, em reuniões com os grupos de interesse daquela matéria específica em debate.

6.4 A atuação dos(as) Vereadores(as)

Os(as) Vereadores(as) possuem prerrogativas, impedimentos e incompatibilidades. As prerrogativas podem ser exemplificadas pela inviolabilidade, já mencionada, e pelos direitos que lhes assistem, tais como:

- votar;
- usar a palavra em Plenário;
- participar das comissões;
- apresentar proposições.

Em outras palavras, as prerrogativas abrangem tudo o que estiver de acordo com a disposição do Regimento Interno (RI) da Câmara.

Ter acesso aos assessores dos(as) Vereadores(as) é passo importante para o trabalho de articulação e intervenção sobre as políticas municipais, uma vez eles(as) têm a capacidade de influenciar Vereadores(as) na proposição deiniciativas que incorporem a promoção de direitos e demandas da sociedade.

Os impedimentos e incompatibilidades consistem em restrições impostas aos(às) Vereadores(as) e estão contidos na Constituição Federal e na Constituição do Estado, por analogia ao que se destina aos membros do Congresso Nacional e aos Deputados Estaduais. A Lei Orgânica do Município também deve conter normas a respeito de impedimentos e incompatibilidades.

Em que casos é possível a perda do cargo de Vereador(a), durante o exercício de sua função, por meio de determinação ou decisão pela Câmara?

- conduta incompatível com o cargo;
- falta ético-parlamentar; e
- decisão judicial, no caso de condenação por crime que acarrete o afastamento de funções públicas.

O(A) Vereador(a) também pode perder o mandato, nos casos expressos em lei, como por exemplo, o exercício de outro cargo eletivo, o que deverá estar previsto na Lei Orgânica do Município (LOM).

Os(As) Vereadores(as) possuem inviolabilidade no exercício do mandato e na circunscrição do Município?

O art. 29 da CF/1988, em seu inciso VIII, garantiu aos(às) vereadores(as) essa inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, o que significa que não poderão ser processados por calúnia, injúria e difamação, quando houver relação com o exercício do mandato. No entanto, não possuem qualquer privilégio se praticarem os chamados crimes comuns.

As mulheres no Poder Legislativo Municipal

Nas eleições para Vereadores há reserva de vagas para candidaturas do sexo feminino, segundo a Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 3º, que estabeleceu normas para as eleições.

A alteração do Código Eleitoral para estimular a participação feminina na vida política teve efeito concreto sobre a quantidade de pessoas inscritas para concorrer às eleições proporcionais, favorecendo maior número de opções de candidatas mulheres, e cessa seu efeito, uma vez que o resultado das urnas é soberano e imponderável. Essa realidade pode ser percebida na notícia "Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos" do portal do TSE.

Segundo dados do sistema DivulgaCandContas(...), do total de candidatos destas eleições, 155.587 (31,60%) são do sexo feminino, e 336.819 (68,40%) são homens. Na disputa para os cargos de vereador em todo o país, essa proporção é ainda maior: 32,79% são candidatas.(TSE, 2017)

6.5 As Comissões da Câmara

Conhecer melhor o funcionamento do Poder Legislativo permite que exploremos ao máximo suas potencialidades. Neste sentido, devemos conhecer as Comissões Permanentes, frequentemente presentes nas Câmaras Municipais para tratar de temas importantes para a municipalidade. As comissões mais comuns são as de Redação e Justiça, Finanças e Orçamento, Ética e Educação, por exemplo. Nelas são discutidos os assuntos pertinentes ao seu título e propósito, e, assim, devem ser objeto de acompanhamento da sociedade civil, a começar por sua composição, regimento, e agenda de reuniões.

Uma das comissões permanentes presentes em quase, senão em todas as Câmaras Municipais, é a de Finanças e Orçamento, o que torna comum que exista uma assessoria especializada no tema.

Além da Mesa e da estrutura administrativa, a Câmara Municipal possui comissões, que podem ser permanentes ou especiais, sempre conforme estabelecido na LOM e no Regulamento Interno (RI) no qual está detalhada sua organização, finalidade, número de componentes e funcionamento. Não há número mínimo ou máximo de comissões. Cada Câmara deve criá-las de acordo com sua necessidade e com o volume de trabalho que enfrenta.

É recomendável, todavia, que haja comissões permanentes destinadas ao exame de projetos relacionados com finanças e com os serviços públicos, além daquela que comumente se denomina Comissão de Justiça e Redação, que irá emitir parecer sobre a constitucionalidade ou legitimidade dos projetos de proposições apresentados ao Legislativo.

Comumente tais comissões são tidas como técnicas e tem nomes como:

- Comissão de Constituição e Justiça;
- Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização; e
- Comissão de Serviços Públicos.

Pode ser conveniente ao Município a criação de uma comissão de acompanhamento da atuação da Administração nas políticas direcionadas à criança e ao adolescente, à mulher, à pessoa com deficiência e a outros grupos. As características locais indicarão se uma única comissão dará conta de todas as demandas ou se será necessária a criação de diversas comissões.

A existência dessas comissões e seus respectivos temas obedecerá às demandas e aos problemas que forem mais importantes para os habitantes do Município. No Brasil ainda é presente em muitos locais a violência no campo.

Em locais onde houver grande base de produção agrícola poderá existir comissão sobre trabalho escravo, ou, em Município em que se perceba uma incidência de violência doméstica, poderemos encontrar uma comissão encarregada de acompanhar o tema e propor políticas públicas que combatam esse problema (havendo o problema o município não pode se abster de se organizar para debatê-lo e procurar soluções).

A composição mínima de uma comissão da Câmara é de 3 (três) indivíduos, sendo um o Presidente da Comissão, outro o Vice-Presidente e um terceiro o Vogal.

Quanto às funções mais importantes da Câmara, destacamos dentre suas competências as seguintes:

- elaboração de leis relacionadas aos assuntos de interesse local ou suplementarmente aos demais poderes; e
- fiscalização do Poder Executivo, com apoio dos respectivos tribunais de contas.

6.6 A importância do Regimento Interno (RI) da Câmara

O Regimento Interno é a engrenagem que permite que a Câmara funcione, estabelecendo as normas que devem ser seguidas para que o cumprimento de suas atribuições ocorra de modo eficiente, público e ordenado.

O Manual do Prefeito (pág. 58) aborda o tema:

> *Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, (...)*

Uma vez que o RI é instituído pelos(as) Vereadores(as) do Município, não temos como reproduzir um exemplo sem fazer menção à cidade que o utiliza. Nesse sentido, achamos mais pertinente apontar sobre quais temas ele versa.

Independente dos tópicos contidos no RI da Câmara do seu Município, ele sempre deverá obedecer a outros preceitos que o antecedem, como do respeito à vontade da maioria na aprovação de leis e da proporcionalidade da representação dos partidos na constituição das Comissões. Tais princípios não podem ser contrapostos em seu texto, o qual pode necessitar de reformas nos casos de alterações em legislação superior, como é o caso da Constituição Federal ou da Lei Orgânica Municipal. Assim, fica evidente que o RI é um instrumento que trata do funcionamento da Câmara, e não um guia de suas competências.

Você sabe quais as principais questões abordadas no Regimento Interno da Câmara?

- Câmara (instalação);
- Órgãos da Câmara (mesa da câmara, comissões);
- Plenário;
- Vereadores (posse, direitos e deveres, remuneração, etc.);
- Sessões (espécies, ordinárias e extraordinárias e subtipos);
- Proposições (indicações, requerimentos, substitutivos, emendas, etc.);
- Debates e deliberações (discussão, votação, encaminhamentos, uso da palavra, etc.);
- Tramitação;
- Elaboração legislativa (orçamento e projetos de leis orçamentários);
- Secretaria da Câmara;
- Polícia interna;
- Prefeitos(as) e secretários(as) municipais (comparecimento à Câmara, convocação, contas, etc.);
- Reforma do Regimento Interno.

6.7 O Processo Legislativo

Dá-se o nome de processo legislativo ao conjunto de normas que balizam a formação de leis. Sendo fundamental para o presente curso a questão do governo local, devemos focar no aspecto processual, de modo que fiquem mais inteligíveis os momentos chave de participação na constituição do arcabouço legal que regula a cidadania no âmbito municipal.

Resumidamente as principais etapas do processo legislativo são:

Iniciativa	A iniciativa pode ser de diferentes atores sociais, como dos(as) próprios(as) vereadores(as), uma vez que esta é uma de suas principais funções (produzir leis e atos normativos), do(a)_ prefeito(a), como é o caso com as leis que compõem o sistema orçamentário (cuja iniciativa exclusiva de proposição compete ao Executivo), ou mesmo da população, segundo norma definida (CF/1988, art. 29).
Discussão e votação	Uma vez elaborada uma proposta de lei, é do fundamento da democracia que haja oportunidade de debate sobre ela, que a sociedade seja informada e participe de sua elaboração. Como em qualquer espaço em que existam interesses em conflito, a proposta deve ser discutida para que as partes cheguem a um acordo e elaborem uma proposta que atenda aos interesses em debate, promovendo o bem comum. No caso de não haver consenso, a proposta de lei não deverá progredir. Vale lembrar que as comissões cumprem o importante papel de promover o debate de matérias específicas, podendo chamar especialistas para esclarecer aspectos obscuros ou específicos da proposta.
Sanção e veto	A proposta – modificada ou não –, após ser aprovada na Câmara mediante debate e votação, é encaminhada para o chefe do Poder Executivo, que também manifesta sua opinião quanto à proposta através da sanção (aprovação) ou do veto, podendo este último ser parcial ou total. O caso de veto total ou parcial da proposta significa sua discordância e temporariamente suspende a validação da proposta, que então retorna à Câmara, que pode manter o veto feito pelo(a) prefeito(a) ou discordar, derrubando-o, o que nos leva à próxima fase.
Promulgação	É o ato de transformar o projeto em lei, o que se dá após a aprovação da proposta pelo(a) prefeito(a) ou a derrubada de algum veto na Câmara.

Publicação	É quando a lei (projeto de lei promulgado) é feita pública e nenhum cidadão poderá dizer que a desconhece. Para tanto, é feita publicação em meio de comunicação público, historicamente em órgão oficial. Nos Municípios brasileiros, não encontraremos em cada localidade uma imprensa oficial. A publicação pode, então, se dar pela afixação em quadro próprio para essa finalidade na Câmara e na Prefeitura.

7. As Relações entre Municípios e outras Esferas de Governo

O Município é um dos entes autônomos que compõe a Federação brasileira, os outros entes são a União e os Estados. Pela quantidade de entes presentes é evidente que verificaremos uma interação intensa entre eles, ademais, uma vez que a União e os Estados compartilham recursos com os Municípios, bem como competências, faz-se necessário abordar esse tema apontando o que mais encontraremos na prática da gestão Municipal.

As transferências de recursos e acordos de cooperação geram muitas interações, não só entre diferentes níveis de entes federados, mas também entre os Municípios. Elas são especialmente intensas e frequentes quando as municipalidades compartilham problemas e, portanto, se unem em esforços para a implementação de políticas, ou quando as sedes municipais são muito próximas e os cidadãos costumeiramente circulam entre os mesmos, gerando não só a oportunidade, mas o interesse e a necessidade de criar vínculos e pactuar ações conjuntas entre os responsáveis pela gestão Municipal.

As situações mencionadas anteriormente são importantes e devem ser exploradas aqui: a primeira entre os diferentes níveis de governo, a saber, entre Estados e União, e a segunda relativa a relação entre os Municípios entre si.

7.1 Relação entre as esferas de Governo

Estas relações são imprescindíveis para entendermos o Pacto Federativo e o processo de descentralização. É importante saber que o Pacto Federativo é o acordo que estabelece a divisão das fontes de receitas e obrigações ou competências para ações e despesas entre as três esferas de governo que compõem a Federação brasileira: União, Estados e Municípios.

O Município ganhou reconhecimento com a Constituição de 1988, e na esteira deste processo lhe foram dados alguns benefícios. Além do reconhecimento, o Município recebeu fontes de recursos e autonomia para sua gestão, mas também ganhou responsabilidades sobre alguns temas.

Uma forma resumida de ver o potencial de interação decorrente do princípio da descentralização postulado na CF/88 é reproduzido a seguir. Ela demonstra por funções, quais dos níveis de governo estão envolvidos em cada uma delas. O propósito aqui não é a exatidão, mas a alusão à necessidade de diálogo e cooperação entre os diferentes entes públicos autônomos.

Função	Formulação de política e controle	Prestação do serviço
Defesa	U	U
Relações exteriores	U	U
Comércio internacional	U	U
Política monetária e financeira	U	U
Imigração	U	U
Previdência social	U	U,E
Aeroportos e ferrovias	U	U,E
Meio ambiente	U,E	U,E
Educação	U,E	U,E,M
Saúde	U,E	U,E,M
Assistência social	U,E	U,E,M
Segurança pública	U,E	U,E,M
Água e saneamento	U	E,M
Urbanismo	M	M
Estradas		
Nacionais	U	U
Estaduais	E	E
Interestaduais	U	U,E
Locais	M	M

Fonte: MENDES (2004, p. 443).

O quadro anterior ilustra com clareza as responsabilidades dos três entes federativos. Vale destacar que é comum que governos municipais por possuírem carências e serem pouco estruturadas, venham declinar de tarefas e devolvam ao respectivo governo estadual a responsabilidade de executá-las.

Por outro lado, mesmo com precariedade, há um esforço para estruturação dos municípios para que atuem em todas as áreas de sua competência, como tem ocorrido no caso de diversos Municípios da Amazônia na implementação da fiscalização e do licenciamento ambiental. Nesse caso, o esforço está na busca por recursos financeiros para a realização de concurso público para contratar pessoal qualificado, aquisição de meios físicos para levar a cabo a tarefa em função da extensão territorial dos mesmos, e a construção de métodos de trabalho adequados à escala das atividades a serem licenciadas.

recursos para sua execução. Por ser o ente federativo mais "novo", ou recentemente reconhecido, o Município ainda sofre com o desequilíbrio entre receitas e competências devido à organização ainda recente. Este quadro explica algumas dificuldades municipais para lutar pelos seus interesses em igualdade com os Estados e a União.

Vale lembrar que o Município, mesmo tendo suas competências específicas estabelecidas em lei, sofre pressão constante dos cidadãos em relação a problemas cuja solução não são de sua responsabilidade direta, justamente porque é aquele ente da Federação mais próximo. A falta de clareza pelo cidadão comum quanto a divisão de competências acaba por encaminhar ao prefeito demandas que deveriam ser tratadas por outras esferas. De toda maneira o governo municipal pode e deve liderar essa articulação com as demais esferas de governo para encontrar a solução desses problemas.

A questão da assistência técnica aos Municípios

O recurso à assistência técnica, muito comum em processos de descentralização de políticas públicas específicas, é um elemento chave na preparação dos Municípios para absorver novas atribuições.

Um grande problema que ainda emana deste diálogo é a memória de hierarquia que Estados e União possuem em relação à municipalidade. Não é raro que esta assistência técnica ignore as especificidades dos Municípios e aponte para práticas, procedimentos e orientações que sejam única e exclusivamente a transposição do trabalho feito em outras esferas de governo para os Municípios.

A chave para o entendimento deste conflito é que a motivação original para o repasse de atribuições aos Municípios não é apenas o preceito legal, elaborado sobre a percepção de que algumas ações podem e devem ser desenvolvidas localmente. No entanto, quando a assistência técnica ganha os contornos de transposição impositiva de métodos de trabalho, ela ignora não só o motivador para o repasse em si, mas também a necessidade de adaptação, adequação àquele nível de governo.

A União e os Estados ainda não se habituaram a tratar o Município como ente autônomo, e parte dos conflitos que vivenciamos deriva do desalinhamento na percepção sobre esse equilíbrio na Federação.

7.2 Cooperação Horizontal

Chamamos de cooperação horizontal a relação que o Município estabelece com seus pares. A motivação deste tipo de arranjo institucional é estar vivenciando o mesmo problema e encontrar na parceria uma oportunidade de resolvê-lo de forma eficiente. Este tipo de cooperação não envolve a perda de autonomia, mas o compartilhamento de esforços. É como se uma determinada questão, como a dos resíduos sólidos por exemplo, para ser solucionada exigisse uma escala de investimento que só seria viável para um Município pequeno se fosse feito em parceria com Municípios vizinhos.

O território nacional, do ponto de vista formal, possui outros conceitos que ajudam a vislumbrar as diferentes formas de recortar, e agregar grupos de Municípios. Além da óbvia forma dada pelos Estados, há ainda as microrregiões, as macrorregiões, os biomas, as bacias hidrográficas e suas derivações, as centralidades locais, entre outras.

As diferentes formas de organização do território já apontam para possibilidades de arranjos e a celebração de parcerias em torno dos respectivos temas.

O consórcio público municipal é um tipo de arranjo de cooperação horizontal. Alguns dos elementos chave para sua implementação estão relacionados com a existência de uma agenda política de prioridades comuns, a percepção de que coletivamente a política implementada será mais eficiente, a identificação e clareza sobre as diferenças entre os Municípios, suas vocações e respectivas potencialidades.

Elementos chave para o consórcio público municipal:

Agenda política

O primeiro elemento é a agenda política, ou seja, a presença do mesmo problema entre os Municípios participantes e o interesse comum das respectivas populações e representantes em solucioná-lo.

Viabilidade operacional

Outro elemento chave é a viabilidade operacional da solução. Mesmo com diversos Municípios vizinhos interessados em resolver dada questão, sua solução não é voluntarista e depende de condições concretas, recursos humanos e/ou financeiros que se provêm disponíveis e viáveis. Vencidas estas etapas há a questão das características próprias de cada Município e suas respectivas limitações. É importante ainda perceber a possibilidade de que nem todos participem da mesma forma ou recebam benefícios iguais. Reconhecer esta diferença e aceitá-la evita a fragilização do consórcio.

Vale a pena ler o artigo 3º do Decreto nº 6.017/2007 que versa sobre os objetivos dos consórcios.

8. Conclusão

Neste Módulo destacamos o valor da participação nas políticas públicas. Esse reconhecimento veio de forma progressiva a partir da Constituição Federal de 1988, quando o território local ganhou reconhecimento formal por meio da gestão autônoma.

Afirmamos o papel do Município como ente federativo responsável pelas ações nessa esfera de atuação, frente aos demais e às competências de cada ente federativo, o Pacto Federativo, e a simetria da legislação face a heterogeneidade das realidades municipais. Apontamos para a organização do Município entre os Poderes Executivo e Legislativo, as peculiaridades e o papel de cada um deles no provimento de bens e serviços públicos à população e como se relacionam.

Finalmente, abordamos as possibilidades de diálogo para a construção de parcerias, atendendo ao preceito constitucional da descentralização ao mesmo tempo que proporciona a construção coletiva de soluções de políticas públicas mais eficientes, transparentes, inclusivas e sujeitas ao controle social.